

Zaak C-132/22**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

25 februari 2022

Verwijzende rechter:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 december 2021

Verzoekende partijen:

BM

NP

Verwerende partij:

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) tot nietigverklaring van ministerieel besluit nr. 597/2018. Dit besluit van het Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (ministerie van Onderwijs, Universiteit en Onderzoek) regelt de procedure voor het opstellen van nationale ranglijsten van docenten, voor bepaalde en onbepaalde tijd, aan hogescholen voor kunst, muziek en dans (istituzioni statali dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica; hierna: „AFAM-instellingen”). Dit besluit wordt betwist voor zover het, voor de toelating tot die procedure, niet toestaat dat de gevraagde beroepservaring van ten minste drie jaar ook kan zijn verworven aan instellingen van hetzelfde niveau in andere lidstaten. Met het oog daarop wordt eveneens verzocht om wet nr. 205/2017, die de primaire wetgeving vormt op grond waarvan het betrokken ministeriële besluit is vastgesteld, buiten toepassing te laten.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Verenigbaarheid van de Italiaanse regeling inzake het opstellen van nationale ranglijsten voor de toewijzing van onderwijstaken voor onbepaalde en bepaalde tijd in AFAM-instellingen, met artikel 45, leden 1 en 2, VWEU en artikel 3, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 492/2011.

Prejudiciële vraag

Moeten artikel 45, leden 1 en 2, VWEU en artikel 3, lid 1, onder b), van verordening nr. 492/2011 aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling als die van artikel 1, lid 655, van wet nr. 205/2017, volgens welke voor deelneming aan de procedure voor opname in de ranglijsten die worden opgesteld met het oog op het sluiten van onderwijsovereenkomsten voor onbepaalde en bepaalde tijd met Italiaanse AFAM-instellingen, uitsluitend de beroepservaring in aanmerking wordt genomen die de kandidaten bij deze nationale instellingen hebben verworven, en niet eveneens die welke zij hebben verworven bij instellingen van hetzelfde niveau in andere Europese landen, gelet op het bijzondere doel van de betrokken procedure preciaire arbeidsverhoudingen tegen te gaan? En indien de Italiaanse regeling volgens het Hof in abstracte zin niet in strijd is met het Unierecht, kunnen dan de daarin vastgestelde maatregelen in concreto worden geacht evenredig te zijn aan het voornoemde doel van algemeen belang?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 45, leden 1, 2 en 4, VWEU.

Artikel 3, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 492/2011 van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie (hierna: „verordening nr. 492/2011”).

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Wet nr. 205 van 27 december 2017 (hierna: „wet nr. 205/2017”). In het bijzonder bepaalt artikel 1, lid 655, dat onderwijzend personeel dat niet reeds een overeenkomst voor onbepaalde tijd heeft bij AFAM-instellingen, is geslaagd voor een vergelijkend onderzoek om te worden opgenomen in de ranglijsten van instellingen, en tot en met het academische jaar 2020/2021 in de acht voorgaande academische jaren ten minste drie academische jaren, ook niet doorlopend, aan een van de genoemde instellingen heeft lesgegeven in de opleidingen die in de toepasselijke regeling zijn vastgesteld, wordt opgenomen in speciale nationale ranglijsten die worden gebruikt voor de toewijzing van onderwijstaken voor bepaalde en onbepaalde tijd, subsidiair in de geldende nationale ranglijsten op basis van schriftelijke stukken en die bedoeld in lid 653, voor zover vacatures

beschikbaar zijn. De wijze waarop dit personeel in de lijst wordt opgenomen, wordt vastgesteld bij besluit van de Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Ministerieel besluit nr. 597/2018 (hierna: „besluit nr. 597/2018”). In het bijzonder bepaalt artikel 2, lid 1, waar het vereiste van academische anciënniteit is omschreven, dat aan de procedure voor de vaststelling van de ranglijsten uitsluitend kandidaten kunnen deelnemen die ten minste drie academische jaren hebben lesgegeven aan een AFAM-instelling; eerdere beroepservaring die is verworven aan instellingen van hetzelfde niveau in andere lidstaten, wordt daarbij echter niet erkend.

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 De verwerende partij heeft op basis van artikel 1, lid 655, van wet nr. 205/2017 besluit nr. 597/2018 vastgesteld om het opstellen van ranglijsten voor de toewijzing van onderwijstaken aan AFAM-instellingen te regelen.
- 2 Verzoekers zijn bij de verwijzende rechter tegen besluit nr. 597/2018 opgekomen en hebben verzocht dat besluit nietig te verklaren voor zover het in artikel 2, lid 1, voor de toelating tot de procedure voor het opstellen van ranglijsten eerdere aan buitenlandse instellingen verworven beroepservaring niet erkent, en de overeenkomstig dat besluit vastgestelde nationale ranglijst nietig te verklaren. Daarnaast verzoeken zij artikel 1, lid 655, van wet nr. 205/2017, die de primaire regeling vormt, nietig te verklaren.
- 3 Verweerster verzoekt de beroepen ongegrond te verklaren.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 4 De verzoekende partijen voeren aan dat de Italiaanse wettelijke regeling in strijd is met artikel 45 VWEU en artikel 3 van verordening nr. 492/2011, en met de beginselen van onpartijdigheid en van goed bestuur bedoeld in de artikelen 3 en 97 van de Italiaanse grondwet.
- 5 De verwerende partij betoogt om te beginnen dat besluit nr. 597/2018 niet onrechtmatig is aangezien de inhoud daarvan in overeenstemming is met wet nr. 205/2017, die van hogere rang is en derhalve bindende primaire wetgeving vormt.
- 6 Voorts wijst zij erop dat wet nr. 205/2017 tot doel heeft de preciaire arbeidssituatie van veel docenten aan AFAM-instellingen te verhelpen – zoals blijkt uit artikel 1, lid 653 daarvan, waarnaar het daarop volgende lid 655 verwijst – hetgeen volgens haar rechtvaardigt dat, om deze situatie te verhelpen, de eis wordt gesteld dat de anciënniteit juist bij dergelijke instellingen is opgebouwd.

- 7 Voorts sluit de verwerende partij uit dat de bovenvermelde bepalingen van Unierecht zijn geschonden aangezien er in casu volstrekt geen sprake is van ongelijke behandeling op grond van de nationaliteit van de kandidaten; het toelatingsvereiste voor de procedure geldt immers zonder onderscheid zowel voor Italiaanse als voor buitenlandse staatsburgers.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 8 Met betrekking tot besluit nr. 597/2018 merkt de verwijzende rechter op dat de in het buitenland aan instellingen van hetzelfde niveau als de nationale AFAM-instellingen vervulde dienst uitsluitend in aanmerking kan worden genomen voor de beoordeling van de bewijsstukken van de kandidaten, en niet tevens voor de berekening van de drie jaar onderwijservaring, die in de onderzochte nationale regeling als voorwaarde is gesteld voor deelneming aan de procedure.
- 9 Wat de uitlegging van artikel 45 VWEU betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat het door de verzoekende partijen aangehaalde arrest van het Hof van 23 april 1994, Scholz (C-419/92, EU:C:1994:62), in casu niet ter zake doet. Die zaak betrof namelijk een openbaar vergelijkend onderzoek en had betrekking op het feit dat bij de beoordeling van de bewijsstukken voor het opstellen van de desbetreffende ranglijst de punten voor de eerdere tijdvakken in overheidsdienst in een andere lidstaat niet in aanmerking waren genomen, terwijl in het onderhavige geding een procedure aan de orde is die is voorbehouden aan docenten met eerdere werkervaring in de specifieke sector van openbare AFAM-instellingen, en geen openbaar vergelijkend onderzoek. Bovendien werd in de genoemde zaak de vervulde diensttijd niet in aanmerking genomen bij de beoordeling van de bewijsstukken van de kandidaten, terwijl die diensttijd in de onderhavige zaak wel in aanmerking wordt genomen, maar niet om de vereiste anciënniteit van drie dienstjaren te bereiken.
- 10 Ook het arrest van het Hof van 12 mei 2005 Commissie/Italië (C-278/03, EU:C:2005:281), doet niet ter zake, aangezien dat betrekking had op discriminatie van Europese staatsburgers bij de toegang tot arbeid in overheidsdienst, terwijl de verzoekende partijen in de onderhavige zaak Italiaanse staatsburgers zijn die in andere lidstaten diensttijd hebben vervuld.
- 11 Met betrekking tot de uitlegging van artikel 3 van verordening nr. 492/2011 verwijst de verwijzende rechter daarentegen naar het arrest van het Hof van 23 april 2020, WN/Land Niedersachsen (C-710/18, EU:C:2020:299, punt 33), en de arresten van 30 september 2003, Köbler, (C-224/01, EU:C:2003:513), en 10 oktober 2019, Kraus (C-703/17, EU:C:2019:850). Volgens hem volgt uit deze rechtspraak dat niet volledig kan worden uitgesloten dat de eerder in een andere lidstaat vervulde diensttijd niet in aanmerking wordt genomen, aangezien een beperking van het beginsel van vrij verkeer van werknemers toelaatbaar is wanneer zij een van de in het VWEU vermelde legitieme doelstellingen nastreeft

of zijn rechtvaardiging vindt in dwingende redenen van algemeen belang, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel.

- 12 Juist in het licht daarvan vraagt de verwijzende rechter zich af of het doel dat wordt nagestreefd door de aan de orde zijnde Italiaanse wettelijke regeling, te weten nationale preciaire arbeidsverhoudingen in de AFAM-sector tegen te gaan, de beperkingen aan de deelneming aan de procedure voor het opstellen van de betrokken ranglijsten kan rechtvaardigen, en of dat doel evenredig is.
- 13 In dit verband preciseert de verwijzende rechter, onder verwijzing naar het arrest van 26 november 2014, Mascolo e.a./MIUR (C-22/13, C-61/13–C-63/13 en C-418/13, EU:C:2014:2401), dat de vaststelling door de lidstaten van maatregelen ter bestrijding van preciaire arbeidsverhoudingen in de publieke sector die ontstaan doordat opeenvolgende arbeidsovereenkomsten voor bepaalde tijd worden gesloten, tot doel heeft niet alleen nationale, maar ook Europese belangen te behartigen, zoals blijkt uit richtlijn 1999/70/EG.
- 14 Met betrekking tot de evenredigheid van de maatregelen herinnert de verwijzende rechter eraan dat, zoals bepaald in decreto del presidente della Repubblica (presidentieel besluit) nr. 143/2019 het personeel voor onbepaalde tijd door AFAM-instellingen thans voor 50 % wordt aangeworven door de nationale ranglijst af te gaan, terwijl de overige plaatsen worden toegewezen aan kandidaten die zijn geslaagd voor openbare vergelijkende onderzoeken op basis van bewijsstukken en examens. Voor het sluiten van overeenkomsten voor bepaalde tijd geldt daarentegen dat in eerste instantie de docenten in de voornoemde nationale ranglijsten worden opgeroepen, en dat, in tweede instantie, indien niet alle vacatures kunnen worden ingevuld, de afzonderlijke instellingen vervolgens vergelijkende onderzoeken kunnen uitschrijven om ranglijsten voor die instelling op te stellen. Opneming op de betrokken ranglijsten is dus niet de enige mogelijkheid om voor onbepaalde tijd als docent te worden aangesteld bij publieke AFAM-instellingen, aangezien ten minste 50 % van de vacatures hoe dan ook wordt voorbehouden aan kandidaten die slagen voor vergelijkende onderzoeken op basis van schriftelijke bewijsstukken en examens; voor deelneming aan dergelijke onderzoeken gelden de door wet nr. 205/2017 opgelegde limieten niet.
- 15 Ook de Italiaanse Corte costituzionale (grondwettelijk hof) heeft in zijn arrest nr. 106 van 2 mei 2019 – weliswaar met betrekking tot een andere regeling inzake buitengewone vergelijkende onderzoeken – verklaard dat dergelijke bepalingen in beginsel in overeenstemming zijn met de Italiaanse grondwet, aangezien zij door rechtszekerheid van rechtsbetrekkingen te bieden en het doel na te streven preciaire arbeidsverhoudingen tegen te gaan, in beginsel een waarborg vormen voor goed bestuur. Daarom vormen zij een niet onredelijke beperking op het recht van toegang tot de overheidsdienst en het beginsel van openbaar vergelijkend onderzoek.

- 16 In het licht van het bovenstaande heeft de verwijzende rechter besloten om het Hof van Justitie om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

WERKDOCUMENT